

L'intervention humanitaire : retour sur un oxymore dévastateur

Jean Marie Crouzatier
Professeur, université Toulouse 1 Capitole, IMH

En 2008, Michel Bélanger coordonnait – dans le cadre de l'Agence Universitaire de la Francophonie - un groupe de travail interdisciplinaire chargé de réfléchir aux concepts de sécurité humaine et de responsabilité de protéger ; la publication des réflexions de ce groupe de travail¹ témoignait des interrogations suscitées par les interventions humanitaires qui se multiplient depuis les années 1990 et sont justifiées par ces concepts. Leur utilisation lors de la crise ivoirienne et de l'intervention militaire en Libye en 2011, puis dans le conflit syrien en 2013, conduit à renouveler cette réflexion.

Dénommée « intervention d'humanité » au XIXe siècle, « droit ou devoir d'ingérence » dans les années 1980, « responsabilité de protéger » depuis le début des années 2000, l'intervention humanitaire prétend apporter une réponse à ce que Geoffrey Robertson appelle « le paradoxe de Guernica » : « quand peut-il être légitime de déchaîner la terreur contre les terroristes, de bombarder au nom des droits de l'Homme, de tuer pour arrêter des crimes contre l'humanité ? »².

Car l'intervention est bien un acte belliqueux, même si, depuis 1945, les Etats répugnent pour des raisons politiques à présenter un conflit dans lequel ils se sont engagés comme une guerre ; ils préfèrent parler d'intervention, faisant ainsi penser à une opération limitée, contrôlée, précise, dont le but n'est pas de détruire mais de sauver. La tendance est en effet à la moralisation de la guerre : l'intervention dite « humanitaire » est sans doute la meilleure illustration de ces expéditions militaires à prétention morale.

Il n'empêche que, pour un juriste, l'expression est évidemment provocatrice puisque "l'intervention" ou "l'ingérence" est en droit international un acte illicite, condamné par la charte des Nations unies et de nombreuses déclarations de l'assemblée générale, la plupart des textes politiques régionaux (charte de l'OUA, puis de l'UA ; résolutions de l'OEA), et la

¹ Michel Bélanger (dir.), *Sécurité humaine et responsabilité de protéger. L'ordre humanitaire international en question*, Paris, Editions des archives contemporaines, 2009.

² *Crimes against Humanity : the struggle for global justice*, New York, The new press, 2006, p. 469.

jurisprudence internationale (affaires du détroit de Corfou - 1949 - et des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua – 1986 -). Néanmoins une définition précise de "l'intervention" et de "l'agression" par la commission du droit international est toujours bloquée par les Etats Unis d'Amérique; de ce fait, le crime d'agression ne figure pas dans le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité (commission du droit international, 1996). Il a fallu attendre juin 2010 pour que les Etats parties au statut de la Cour pénale internationale adoptent une définition du crime d'agression et précisent la compétence de la cour à cet égard, à compter de... janvier 2017 et à condition que les deux-tiers des Etats parties décident d'activer sa compétence.

Cette incertitude sémantique a été renforcée par le discours des "humanitaires", individus ou organisations : la nécessité du secours immédiat aux populations en détresse, sans égard pour les frontières, les régimes politiques, les cultures et l'histoire ; la conviction que le secours d'urgence fait fi des positions idéologiques et des partis pris politiques ; la dénonciation des Etats et des organisations internationales : les Etats pour leur cynisme, les organisations internationales pour leur inefficacité et leur attachement à un juridisme désuet³. Ce discours retransmis par les médias et sur internet mobilise l'émotion plus que la réflexion politique ; il suscite peu de controverses et rencontre une large audience dans l'opinion publique; il devient même une sorte de morale dominante, vague syncrétisme de l'humanisme européen et de la religion des droits de l'Homme, qui reflète parfaitement l'apolitisme et le pacifisme de l'opinion publique européenne. D'où l'acceptation généralisée de l'oxymore : « intervention humanitaire ».

Mais les apparences sont trompeuses : les actions de secours humanitaires ne servent souvent qu'à pallier - provisoirement - l'effondrement des systèmes traditionnels de régulation et l'absence de stratégies des pays occidentaux. De même que l'expansion des œuvres caritatives au 19ème siècle refléta l'ampleur de la misère autant que les efforts des milieux conservateurs pour entretenir le *statu quo* politique, l'essor de l'humanitaire depuis les années 1980 traduit le refus des gouvernements des pays du nord de considérer les causes profondes des crises, et de s'y attaquer. Dès lors l'engagement des "humanitaires" relève en réalité des soins palliatifs; quant à leur discours, il est désormais détourné au profit de la politique de puissance. Le concept humanitaire est aujourd'hui un véhicule efficace de l'impérialisme, notamment économique.

Avec des effets dévastateurs : l'ennemi de celui qui prétend combattre au nom de l'humanité est par définition une figure du mal, et sa défaite passe par son élimination; il est en quelque sorte "hors humanité", et on lui refuse

³ Voir par exemple, Claire Magone (dir), *Agir à tout prix ? Négociations humanitaires*, Paris, La découverte, 2011.

ses droits d'homme; contre lui, tous les moyens d'une guerre totale sont justifiés⁴.

1. Les contorsions sémantiques

L'intervention "humanitaire" sert depuis longtemps d'excuse aux puissances occidentales pour maintenir leur contrôle sur des régions périphériques qu'elles estiment importantes pour leurs intérêts.

Secours humanitaires : un « droit » ou un « devoir » ?

Les fondements idéologiques de l'intervention humanitaire sont particulièrement évidents en France et aux États-Unis : prétendant toutes deux à l'universalité, ces nations ont tendance à s'attribuer un rôle messianique dans les affaires du monde. Le « droit ou devoir d'ingérence » en France fait pendant à la *Humanitarian intervention* du président Wilson aux États-Unis.

Pourtant, l'intervention est un phénomène ancien, constant et universel. Jean-Baptiste Vilmer⁵ a trouvé dans les textes de philosophes chinois du 6ème siècle avant notre ère le récit de véritables interventions humanitaires et le discours qui les justifie : notamment, la nécessité du recours à la force pour destituer un tyran et sauver sa population, ou l'impératif de faire la guerre si elle permet d'arrêter une tuerie.

En Europe, l'idée apparaît dans le cadre de la doctrine de la guerre juste, développée et précisée notamment par les Scolastiques qui s'efforcent de répondre à la question : un chrétien peut-il, sans péché, faire la guerre et dans quelles conditions ? Saint Thomas d'Aquin, puis Vitoria (qui commente la *Somme théologique*), considèrent que « s'il est avéré que les sujets souffrent des injustices de leur roi, des princes étrangers peuvent faire la guerre à ce roi... Les princes peuvent en vertu du droit naturel défendre l'univers contre l'injustice. » Vitoria ajoute que « Dieu a donné à chacun des commandements à l'égard de son prochain et ils sont tous nos prochains. N'importe qui peut donc les défendre de la tyrannie qui est principalement celle des princes »⁶. Les arguments seront d'ailleurs repris contre l'Eglise et les princes catholiques par les monarchomaques : dans ses *Vindiciae contra tyrannos* (1581), Duplessis-Mornay explique que le prince n'est légitime que

⁴ Sur les différents aspects de l'intervention humanitaire, on peut se reporter à l'analyse complète de Jean Baptiste Vilmer, *La guerre au nom de l'humanité, Tuer ou laisser mourir*, Paris, PUF, 2012.

⁵ *Ibid.*, p. 62 sq

⁶ Vitoria et Suarez : *contribution des théologiens au droit international moderne*, Paris, Pedone, 1939, p. 69.

tant qu'il respecte l'alliance avec son peuple ; ce dernier peut se soulever contre le tyran et demander l'aide des princes voisins. Si un prince tyrannise son peuple, le prince voisin doit porter secours au peuple victime.

La doctrine de la guerre juste sera laïcisée par Hugo Grotius⁷ et son disciple Vattel⁸ ; tous deux évoquent explicitement l'intervention humanitaire, mais comme une exception au principe de non-ingérence : les nations sont libres et indépendantes ; aucune n'a le droit de se mêler du gouvernement d'une autre, sauf dans le cas où une tyrannie devient insupportable au peuple. Dans ce cas, toute puissance étrangère est en droit de secourir un peuple opprimé qui demande assistance.

C'est au 18^{ème} siècle qu'apparaissent les « interventions d'humanité », en vertu de cette doctrine qui postule que lorsqu'un gouvernement, même agissant dans le cadre de ses prérogatives souveraines, viole les droits humains, un droit d'intervention unilatérale est légitime. Sur ce fondement, et grâce à différents régimes juridiques, les puissances occidentales revendiquent alors la possibilité de protéger leurs nationaux résidant dans l'empire turc, puis par extension les sujets turcs ayant la religion de l'Etat intervenant. En l'occurrence il s'agit pour les Européens de protéger les minorités chrétiennes dans un empire ottoman défaillant. Le 19^{ème} siècle voit se multiplier les ingérences diplomatiques et militaires, après que la France et l'Angleterre aient aidé la Grèce à se libérer de la domination turque : une intervention expressément justifiée par des considérations humanitaires. En 1856, dans le traité de Paris, la Turquie reconnaît d'ailleurs le droit d'intervention des puissances européennes sur son territoire pour des motifs d'humanité, afin de protéger en particulier les chrétiens turcs. C'est sur la base de ce traité que la France intervient en 1860 au Liban pour faire cesser les massacres de chrétiens maronites, « dans un sentiment d'humanité » selon le ministère français des Affaires étrangères ; elle fera de même plus tard lors des massacres perpétrés en Arménie, puis en Crète et en Macédoine.

Mais à cette époque, la pratique ne concerne plus seulement la Turquie. Les puissances européennes s'érigent en juges des pratiques des autres Etats ou d'organisations politiques : elles émettent des protestations contre les persécutions subies par les juifs en Roumanie entre 1866 et 1878 ; elles interviennent diplomatiquement auprès du sultan du Maroc en 1909 pour demander l'abolition des tortures pratiquées contre les opposants politiques ; la France réclame un traitement non discriminatoire pour les chrétiens japonais (1869), et les Etats-Unis font de même pour les juifs russes (1904). Ce dernier Etat ne se limite d'ailleurs pas à des moyens diplomatiques pour « libérer » Cuba de l'oppression espagnole (1898) en faisant valoir des considérations d'humanité (la répression des insurgés par les troupes espagnoles). Des arguments humanitaires sont même mobilisés pour

⁷ *Le droit de la guerre et de la paix*, Paris, PUF, 2005.

⁸ *Le droit des gens*, Londres, 1758

justifier la colonisation : Léopold II réussit à faire reconnaître ses droits souverains sur le territoire congolais en prétendant agir sur la base de considérations philanthropiques, notamment la nécessité de libérer les Africains des esclavagistes afro-arabes et de les émanciper de pratiques culturelles considérées en Occident comme barbares⁹... Plus près de nous, l'Allemagne hitlérienne expliqua l'invasion de la Tchécoslovaquie et de la Pologne en prétendant que ces Etats défaillants ne parvenaient plus à protéger les minorités allemandes opprimées par des groupes « terroristes ». On comprend qu'en 1944, les puissances alliées proclament dans la charte des Nations unies l'égalité souveraine des Etats et le principe de non intervention, ainsi que l'interdiction du recours à la force et la sécurité collective en cas de menace à la paix et à la sécurité internationale : autant de garanties contre les interprétations unilatérales abusives qui avaient caractérisé jusque-là l'histoire des relations internationales. Pourtant les Etats-Unis reprendront l'argument humanitaire et la nécessité de sauver la vie de citoyens nord-américains pour envahir Saint Domingue en 1965, La Grenade en 1983, le Panama en 1989; la France avait fait de même pour une opération militaire à Kolwesi en 1978 et au Zaïre en 1991, et Israël à Entebbe en 1976. En revanche, ces mêmes Etats fustigeront la Turquie en 1974 (intervention à Chypre) et le Viet Nam en 1979 lorsque son armée mettra fin à l'un des régimes les plus meurtriers du siècle au Cambodge. Le débat doctrinal fait rage : ceux qui s'opposent à l'intervention humanitaire mettent en avant le principe de non-ingérence, celui d'indépendance ou de souveraineté des états. Les actes d'inhumanité sont certes condamnables, mais tant qu'ils n'ont pas d'incidence sur les droits des puissances voisines et de leurs ressortissants, ils sont l'affaire des seuls nationaux du pays où ils sont commis. On redoute le risque d'abus de la part des grandes puissances.

La situation change totalement au début des années 1990 : l'effondrement du bloc de l'Est, l'essor de la démocratie au Sud, le développement d'un discours global sur les droits de l'Homme, la pratique de l'action humanitaire, le rôle croissant des médias qui réduisent la distance entre la victime et l'observateur, favorisent le développement des interventions humanitaires. Il faut ajouter qu'il devient impossible pour les grandes puissances de violer la souveraineté des Etats faibles sans avoir à se justifier ; la seule manière d'intervenir est alors de le faire au nom de prétextes humanitaires. Tout comme le terme de « génocide » est utilisé pour attirer l'attention sur un massacre et susciter une intervention, tout comme « terrorisme » est manié pour effrayer et faire passer des mesures liberticides au nom de la sécurité, « humanitaire » est un mot dont la connotation est très positive ; il est donc utilisé pour légitimer une action, en constituant une sorte de garantie. C'est ainsi que depuis la fin des années 1990, les grandes puissances ne lancent plus d'intervention militaire sans la qualifier, presque inmanquablement, d'humanitaire. Le terme présuppose que l'intervention est justifiée.

⁹ Olivier Corten, *Le retour des guerres préventives*, Bruxelles, Labor, 2003, p.

Sous l'apparence de la nouveauté, le "droit d'ingérence humanitaire" (vite transformé en « devoir d'intervention humanitaire ») médiatisé en 1988 par Mario Bettati et Bernard Kouchner se situe donc dans le prolongement de la tradition impérialiste; il va cautionner tout à la fois les assistances civiles fournies aux populations victimes de catastrophes naturelles (sur la base d'accords entre Etats) et les déploiements militaires au Kurdistan irakien en 1991, au Libéria (1990 – 1997), en Bosnie (1992), en Somalie (1993), au Rwanda (1994), en Haïti (1994 – 1997), en Sierra Leone (1997), au Kosovo (1999), au Timor oriental (1999) : des interventions qui sont décidées par la « communauté internationale » sans - et quelquefois contre - l'avis des autorités en place.

Une « obligation » de protection

L'expression « responsabilité de protéger » est employée dans les années 1990 par Francis Deng, représentant du secrétaire général pour les personnes déplacées ; Deng affirme que l'État a l'obligation de permettre à sa population de vivre et qu'il s'agit d'une condition de sa souveraineté ; il ajoute que la communauté internationale a l'obligation de s'en assurer¹⁰. L'idée est reprise par le secrétaire général Kofi Annan qui soutient l'initiative du gouvernement canadien : ce dernier constitue, en septembre 2000, une commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des états (CIISE) ; son rapport, déposé un an plus tard, est intitulé *La responsabilité de protéger (Responsability to protect)*. En septembre 2003, le secrétaire général demande à un « groupe de personnalités de haut niveau » de réfléchir aux menaces contre la paix et la sécurité internationale : en décembre 2004, ce groupe reconnaît la responsabilité de protéger comme une « norme émergente » du droit international. Le secrétaire général place alors la responsabilité de protéger au programme du sommet mondial des 14 – 16 septembre 2005. Le principe est adopté (articles 138 – 139 du document final du sommet de 2005). Il est salué comme une réforme significative, voire une révolution dans les relations internationales... Il convient de nuancer ce jugement.

D'abord, la responsabilité de protéger est plus large que l'intervention humanitaire puisque le rapport de la CIISE est clair : il s'agit de prévenir, avant éventuellement d'intervenir (et cette intervention n'est pas nécessairement militaire ; au contraire, l'intervention militaire n'est envisagée qu'en dernier recours). D'ailleurs, dans son rapport de 2009 sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, le Secrétaire général identifie trois piliers : les responsabilités de l'État en matière de protection, l'assistance internationale et le renforcement des capacités, et enfin une réaction résolue en temps voulu.

Ensuite, une lecture attentive du texte conduit à relativiser sa portée. En principe, une responsabilité débouche sur une obligation ou un devoir. Or ce

¹⁰ Francis Deng, *Sovereignty as responsibility : Conflict management in Africa*, Washington, Brookings, 1996, p. 4.

devoir est totalement absent des articles 138-139. L'article 139 indique que les Etats se disent « prêt à mener en temps voulu une action collective résolue par l'entremise du conseil de sécurité ». Il ne s'agit donc pas d'une obligation, d'un devoir, mais simplement la réaffirmation de la charte des Nations unies : le Conseil de sécurité peut autoriser une intervention en vertu du chapitre VII. De ce point de vue, ces deux paragraphes ne contiennent rien de nouveau. D'autre part, l'objectif initial de la responsabilité de protéger est de justifier une intervention lorsque l'État sur le territoire duquel une catastrophe humanitaire a lieu ne peut pas ou ne veut pas agir ; or dans la version anglaise du document onusien, il est question de *manifest failure* (échec manifeste) ; l'expression vise évidemment à élever le seuil au-delà duquel la responsabilité internationale est activée. Ensuite, la référence au chapitre VII implique que ce n'est pas la violation des droits de l'Homme par un État qui peut déclencher l'usage de la force, mais le fait que ces violations menacent la paix et la sécurité internationale ; il faut donc prouver qu'une catastrophe humanitaire constitue une menace à la paix et la sécurité internationale. Enfin, si la responsabilité de protéger est une notion juridique, elle devrait être sanctionnée. Rien n'est prévu dans les deux paragraphes ; il n'est pas évoqué de conséquences au cas où un Etat ou les membres permanents du conseil de sécurité échoueraient à satisfaire cette responsabilité de protéger. Dans ces conditions, une « responsabilité de protéger » a-t-elle encore un sens ?

2. Le labyrinthe des justifications

Il est remarquable que la théorie de la « guerre juste » soit réapparue au moment de la guerre du Golfe, d'abord dans les catalogues de cours des départements de relations internationales des universités nord - américaines, puis dans les discussions politiques¹¹. Ce regain d'intérêt ne peut en effet qu'étonner puisque la guerre est devenue illicite, et l'idée qu'un Etat confronté à une menace d'agression détient le *jus ad bellum* a été éliminée au profit de la notion de sécurité collective, notamment dans la charte des Nations unies. Il en va de même lorsqu'un Etat constate des violations massives des droits de l'Homme dans un autre Etat : en aucun cas, il ne peut s'en prévaloir pour intervenir de façon unilatérale. La charte des Nations unies énonce, parmi les principes fondamentaux des relations internationales, ceux d'autonomie des Etats et de non - ingérence dans leurs affaires intérieures. Il est donc remarquable que cette position "juridique" - la guerre est illicite - soit combattue au nom d'un impératif "moral" : l'obligation d'intervenir militairement comme devoir de solidarité à l'égard de ceux qui sont en danger ou qui sont agressés.

¹¹ Notamment à la suite de la publication de l'ouvrage de M. WALTZER, *Just and unjust wars*, New York, basic Books, 1992.

Les critères de l'intervention humanitaire sont identiques à ceux traditionnellement dégagés pour définir une "guerre juste" : cause juste, intention droite, proportionnalité des coûts et des bénéfices, chances de succès, décision d'une autorité légitime et argument du dernier recours sont ceux du *jus ad bellum*; proportionnalité entre les méthodes employées et les buts recherchés, et discrimination entre civils et militaires sont ceux du *jus in bello*¹². Plusieurs de ces critères sont ambigus dans leur formulation comme leur interprétation, bien loin de la précision (même relative) des principes juridiques. Ils autorisent donc des jugements contradictoires et justifient des attitudes opposées.

C'est particulièrement le cas des critères qui font intervenir le concept d'intention ; la doctrine de la guerre juste se fonde en effet sur le principe selon lequel l'individu est responsable des conséquences intentionnelles de son action, pas des conséquences non intentionnelles : une distinction essentielle dans la tradition chrétienne selon laquelle l'intention prime.

Des critères objectifs...

L'intervention doit être décidée et menée par une autorité légitime, en réaction à des violations manifestes ; elle ne constitue qu'un ultime recours. Malgré leur caractère apparemment objectif, ces critères ne sont pas pour autant absolus et peuvent faire l'objet d'interprétations divergentes

Ainsi de l'autorité légitime. Pour la doctrine traditionnelle, il n'est pas du ressort d'une personne privée d'engager une guerre ; seul le souverain peut le faire car il est responsable du bien commun dans la cité. Cette question de l'autorité légitime est aujourd'hui plus complexe puisqu'il n'existe pas d'équivalent, sur la scène internationale, du souverain de la doctrine classique. Le critère de l'autorité légitime aujourd'hui est donc à la fois moral et légal : est légitime une autorité démocratique (c'est-à-dire démocratiquement élue) et respectueuse des droits de l'Homme. Cette autorité doit être dotée d'une autorisation légale. Sur le plan international, la position legaliste consiste à estimer que l'intervention est légitime si elle est autorisée par le Conseil de sécurité. Mais ce dernier est-il légitime ? Beaucoup le contestent : ils critiquent d'abord son manque de représentativité, et donc de légitimité démocratique (le Conseil de sécurité reflète l'équilibre du monde en 1945, pas celui d'aujourd'hui) ; ils constatent que plusieurs de ses membres - y compris permanents - ne satisfont pas aux éléments de la légitimité morale (nature démocratique, respect des droits de l'Homme) ; ils remarquent enfin que le droit de veto exclut que l'intervention ait lieu contre l'un des membres permanents, ou les Etats protégés par l'un de ses membres permanents.

Le critère de l'ampleur du dommage causé aux populations civiles - ou de leur extrême détresse - peut également susciter des discussions : à partir de

¹² Articulation reprise dans *La responsabilité de protéger*, rapport de la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, décembre 2001.

quel moment la violation des droits d'une population est-elle considérée comme insupportable ? A partir de combien de morts peut-on parler de massacre ? A cette question classique, il est impossible de fournir une réponse satisfaisante pour deux raisons : d'abord il est inconcevable de fixer un seuil déclencheur de l'intervention de manière arbitraire ; ensuite, l'extrême détresse dépend de la perception qu'en a l'opinion publique ; lorsque les médias transmettent les images de détresse d'une population victime d'une famine, l'opinion publique s'émue et exige du gouvernement qu'il engage une opération d'urgence. Mais cette même opinion publique reste généralement aveugle aux disettes larvées tout aussi meurtrières : raison pour laquelle l'interprétation des événements dépend largement du relais de l'information par les médias. Or il faut bien constater que les procédures médiatiques qui privilégient le sensationnel ont largement discrédité la notion d'extrême détresse.

Le critère du dernier recours semble indiscutable. Il figure explicitement dans la charte des Nations unies : c'est seulement lorsque les moyens pacifiques de régler un conflit (article 33 de la charte) s'avèrent inadéquats que l'emploi de la force armée est prévu comme un dernier recours (article 42). Bien qu'il fasse l'objet d'un consensus, ce principe n'en est pas moins problématique.

Les négociations entre Etats et gouvernements étant souvent secrètes, comment savoir si les moyens diplomatiques ont tous été épuisés ? Ce qui impliquerait d'ailleurs de savoir comment les conditions sur le terrain vont évoluer : certains observateurs prétendront que l'intervention militaire a lieu trop tôt et que la diplomatie (assortie de sanctions) aurait atteint son but si on l'avait poursuivi ; c'est ainsi qu'au Kosovo, la campagne de bombardements et l'importance des dommages collatéraux qu'elle a causés ont incité – a posteriori – les observateurs à considérer que l'intervention s'était produite trop tôt. D'autres, au contraire, prétendront que l'intervention aurait dû avoir lieu plus tôt : c'est le cas au Timor oriental, où elle s'est passée dans de bonnes conditions, avec moins de violence. Comme on le voit, le critère est subjectif : la situation est toujours interprétée en fonction des intérêts de chacun, comme en témoigne l'opposition de la Russie et de la Chine à une intervention en Syrie en 2012 et 2013.

En réalité, ce critère repose sur la bonne foi et la sincérité de l'intervenant qui déclare avoir exploré tous les autres recours avant de lancer légitimement une intervention armée : il faut croire en la bonne foi de l'Etat intervenant. La guerre du Kosovo est à cet égard exemplaire, puisque les Etats-Unis ont instrumentalisé cette condition, sommant le gouvernement yougoslave d'accepter sans conditions et sans compromis possible un « plan de Rambouillet » inutilement draconien : un plan évidemment refusé par les autorités de Belgrade, ce qui était le prétexte recherché par les Etats-Unis pour déclencher les bombardements...

... aux considérations morales.

Les autres critères - cause juste ; désintéressement de l'intervenant ; proportionnalité des moyens – sont subjectifs puisqu'ils font intervenir l'intention de l'individu et débouchent donc sur un jugement moral.

La justesse de la cause est fondée sur la nature du dommage, son ampleur et l'intentionnalité du dommage.

La nature du dommage est précisée dans les articles 138 – 139 du document final du sommet mondial de 2005 qui limitent l'intervention à seulement quatre situations : le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Le statut de Rome de la CPI a considérablement précisé la définition du crime de guerre et du crime contre l'humanité ; le nettoyage ethnique, quant à lui, ne reçoit pas de définition juridique ; il est surtout employé dans les médias pour désigner des formes de violences ethniques visant à modifier le peuplement d'un territoire déterminé. Mais c'est le génocide qui soulève des questions concernant sa qualification ; on sait comment au Kosovo, puis au Darfour, le terme a été utilisé par les médias, plusieurs O.N.G. et certains gouvernements pour susciter une intervention internationale. Dans les deux cas, le nombre des victimes a été volontairement exagéré pour justifier l'intervention ; dans les deux cas, les médias ont dénoncé la volonté d'extermination des autorités. Pourtant, la commission d'enquête constituée à la demande du secrétaire général des Nations unies sur le Darfour (résolution 1564 du Conseil de sécurité, 18 septembre 2004) a constaté dans son rapport (25 janvier 2005) que les actes incriminés visaient les membres de groupes protégés, tels qu'ils sont définis à l'article 2 de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948 ; elle estimait ensuite que les actes incriminés correspondent à l'article 2 ; mais elle relevait que le troisième élément, c'est-à-dire l'intention génocidaire (celle de détruire un groupe en tout ou partie, en tant que groupe) est impossible à établir. Il n'est en effet pas facile de prouver l'intention, notamment une mauvaise intention génocidaire.

Il faut noter que la tyrannie ne fait pas partie des situations prévues par le document final ; c'est pourtant un argument avancé par certains gouvernements pour justifier l'intervention de l'OTAN en Libye (24 mars – 31 octobre 2011). La résolution 1973¹³ autorisait les intervenants à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les civils ; le renversement de Kadhafi a été considéré comme l'une de ces mesures nécessaires, ce qui a

¹³ Le 27 février 2011, la résolution 1970 exige un embargo sur les armes, gèle les avoirs à l'étranger des dirigeants libyens, leur impose une interdiction de voyage, saisit le procureur de la cour pénale internationale. Le 17 mars 2011, la résolution 1973 autorise « toutes les mesures nécessaires » pour mettre en place une zone d'exclusion aérienne destinée à protéger les populations civiles contre les attaques et faciliter la délivrance d'une aide internationale ; l'OTAN prend le contrôle de l'action militaire internationale.

sans doute justifié le comportement discutable de l'OTAN le jour de la capture et de l'assassinat du « dictateur ».

Le critère de l'intention droite ou de la « bonne » intention revient à exiger le désintéressement de l'État intervenant : c'est en tout cas ce que postule l'écrasante majorité de la doctrine. De ce point de vue, l'histoire montre que prévenir ou faire cesser les violations des droits de l'Homme n'a jamais été l'unique motivation des États intervenants. Certes, des motifs humanitaires sont possibles, mais ils ne sont certainement pas suffisants pour pousser un État à se lancer dans une intervention qui pourrait compromettre ses intérêts. Il lui faut également des motifs d'ordre politique ou économique ; il lui faut également la certitude que l'intervention sera couronnée de succès, ou en tout cas la conviction que les coûts seront supportables et les risques minimes. C'est pourquoi la plupart des interventions humanitaires présentent un caractère asymétrique ; l'intervention est toujours l'apanage du fort sur le faible, c'est-à-dire du nord sur le sud ; elle est le privilège des puissants. C'est pourquoi également l'intervention humanitaire est sélective : des situations à première vue similaires sont traitées différemment, pour diverses raisons : les victimes ont plus ou moins d'importance selon la couverture médiatique qui leur est accordée, les intérêts des puissances concernées ou l'absence de consensus entre elles.

Comment évaluer le critère de l'intention droite ? La CIISE explique que l'évaluation de la « bonne intention » repose sur trois éléments : veiller à ce que les interventions militaires aient toujours un caractère collectif ou multilatéral, plutôt que d'être le fait d'un seul pays ; observer si l'intervention est effectivement soutenue par la population qui en bénéficie ; déterminer si l'opinion des autres pays de la région est favorable à l'intervention¹⁴. Chacun de ces arguments est fragile : l'observation révèle que le caractère collectif ou multilatéral n'est pas une garantie de désintéressement ; évaluer le consentement des victimes suppose de recueillir l'avis de la population : c'est le plus souvent impraticable. Dans un pays où la liberté d'expression n'existe pas et qui est le plus souvent en proie à une guerre civile, il est impossible aux individus d'exprimer leur opinion ; et lorsque c'est possible, il n'est pas sûr que la majorité soutienne une intervention étrangère après les opérations en Afghanistan, Irak, Kosovo, Côte d'Ivoire et Libye¹⁵. Enfin, le consentement éventuel des pays voisins ne gomme pas l'égoïsme de l'État intervenant et ne garantit pas une intention droite de sa part.

L'intervention humanitaire est donc toujours entachée de motivations politiques ; cela ne suffit d'ailleurs pas à la condamner : une intervention qui n'est pas motivée en premier lieu par des buts humanitaires peut tout de

¹⁴ Rapport de la CIISE, p 40-41.

¹⁵ Alternatives sud, *Reconstruire les États, nouvelle frontière de l'ingérence*, Louvain-la-Neuve, Syllepse, 2012.

même avoir un effet humanitaire. Encore faut-il que le critère de la proportionnalité soit respecté.

Le critère de la proportionnalité relève de la dialectique classique des fins et des moyens : il implique qu'il y ait une relation raisonnable entre les buts poursuivis et les moyens utilisés pour les atteindre. Il est un des principes cardinaux du droit international humanitaire, en particulier du *jus in bello*. Dans le cadre d'une intervention humanitaire, la force doit être proportionnée, c'est-à-dire strictement nécessaire à l'objectif humanitaire. Il faut préciser que la proportionnalité ne concerne pas seulement les moyens, mais également le but : elle doit se limiter au sauvetage de la population victime. Or cette question en suscite d'autres : jusqu'où la force intervenante doit-elle aller ? Quand doit-elle se retirer ? En principe, lorsque les objectifs initiaux sont atteints ; mais cette réponse ne prend pas en compte le fait que les objectifs peuvent évoluer du fait des modifications de la situation sur le terrain. On a constaté comment en 2011, en Côte d'Ivoire, l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), dépêchée dans le pays pour superviser le processus électoral et protéger les populations civiles, s'est transformée avec le soutien de la force française « Licorne » en armée d'intervention : elle a « certifié » les résultats des élections, pourtant contestés, et bombardé la présidence pour chasser Laurent Gbagbo, au profit du Président « reconnu par la communauté internationale ». En Libye, les opérations militaires étaient menées par les forces de l'OTAN dans le cadre du mandat du Conseil de sécurité : assurer une zone d'exclusion aérienne. On sait comment cet objectif « officiel » fut infléchi et se métamorphosa en un acharnement des Occidentaux à chasser le « dictateur » par la force.

Le problème posé par ce critère est de savoir ce qui est excessif et selon quels paramètres l'évaluer ; de ce point de vue d'ailleurs, le droit international n'est pas d'une grande utilité. Tout dépend des intérêts de l'État intervenant : le fait que les Etats occidentaux privilégient la vie de leurs soldats sur celle des soldats adverses (ce qui va de soi) mais aussi celle de la population du pays visé, les conduit à la doctrine « zéro mort ». Or, cette préférence va rendre la réponse disproportionnée : l'une des manifestations les plus évidentes se trouve dans les bombardements à haute altitude en Afghanistan, au Kosovo et en Libye : le choix consistait à diminuer les risques pour les pilotes, mais les augmentait pour la population civile. Engager des troupes au sol aurait permis une plus grande discrimination entre combattants et civils, mais aurait causé davantage de pertes dans les rangs des troupes de l'OTAN. C'est pourquoi, de l'avis général, la campagne aérienne au Kosovo a été une catastrophe humanitaire et constitue un des cas les plus flagrants de violation du principe de proportionnalité. Elle a, de plus, provoqué des effets pervers : le "nettoyage ethnique" entrepris par les milices serbes a été rendu possible par cette stratégie aérienne qui a nécessité l'évacuation des personnels de l'OSCE et des ONG sur le terrain, et donc l'absence de témoin extérieur ; cette même stratégie a renforcé le consensus autour d'un régime, pourtant contesté par sa propre population, et l'a incité à aller plus loin dans l'expulsion des Kosovars. On comprend que

cette opération "humanitaire", et ses "dommages collatéraux" importants, aient suscité bien des interrogations et des critiques.

La proportionnalité est donc un critère subjectif : elle dépend de la perception des acteurs et de leurs intérêts propres. En réalité la proportionnalité dépend de ce que l'intervenant considère comme tel et du prix qu'il est prêt à payer.

3. Des conséquences paradoxales

Cause juste, intention droite, proportionnalité des moyens : satisfaire à ces critères revient à légitimer sur le plan moral une intervention armée. Encore faut-il juger une doctrine à ses conséquences. De ce point de vue, le bilan est pour le moins paradoxal : il fait apparaître une perversion des règles humanitaires par ceux là mêmes qui sont censés les faire respecter, une régression du droit international et l'instrumentalisation de l'humanitaire par le politique et le militaire.

Le droit humanitaire ignoré

La première conséquence paradoxale du retour de la notion de « guerre juste » qui sous-tend l'intervention humanitaire est que les intervenants sont convaincus qu'ils ont raison, qu'ils sont investis d'une mission « juste »¹⁶ et que pour atteindre l'objectif « humanitaire », ils sont même autorisés à ignorer le droit humanitaire... On constate que plus les intervenants considèrent leur cause juste, plus ils ont tendance à prendre des libertés avec le droit humanitaire, estimant sans doute que la noblesse de leur cause autorise quelques entorses au droit. Dans le même temps, ils ne comprennent pas que le droit puisse s'appliquer à eux, dont la cause est juste, et qui combattent des ennemis forcément mauvais.

Tel est l'effet pervers de la rhétorique du « devoir » d'ingérence ou de la « responsabilité » de protéger. Dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua (27 juin 1986), la Cour internationale de justice faisait déjà remarquer aux États-Unis que « la protection des droits de l'Homme, vu son caractère strictement humanitaire, n'est en aucune façon compatible avec le minage des ports, la destruction d'installations pétrolières, ou encore l'entraînement, l'armement et l'équipement des *contras* ».

De même, la justice des tribunaux internationaux semble s'exercer à sens unique, contre les ennemis de l'humanitaire, c'est à dire les individus et les

¹⁶ En 2013, le Président Hollande parlait de « punir » les dirigeants syriens : terme incongru dans la bouche d'un chef d'Etat, mais très révélateur d'une vision impérialiste car quel Etat peut prétendre incarner une morale supérieure ?

groupes désignés par les Occidentaux. Cette justice poursuit les crimes commis par les "terroristes" et les "tyrans", mais reste aveugle à ceux perpétrés par les "soldats de la liberté" ; en juin 2000, Amnesty International constate¹⁷ nombre de violations du droit international humanitaire par l'OTAN lors des opérations militaires menées contre la Serbie : attaques délibérées d'objectifs civils (radio télévision serbe, ponts, véhicules civils) et de populations civiles (Djubovica, Korisa), utilisation de bombes à fragmentation et à uranium appauvri... L'organisation demande au TPIY d'entreprendre des investigations pour une éventuelle mise en accusation de l'OTAN; la procureure générale Carla del Ponte classe l'affaire; ses services reconnaissent cependant que les explications fournies par l'OTAN ont été "générales et vagues". Car certains bombardements, tel celui du marché de Nis le 7 mai 1999, ne relevaient pas d'une "erreur" et ne sauraient être justifiés par le caractère inévitable des "dommages collatéraux". Ils avaient pour but délibéré de terroriser la population civile, et à ce titre constituent des actes criminels. Or le droit humanitaire mérite d'être respecté en toutes circonstances, même dans le cadre d'une "intervention humanitaire"...

L'ordre international méconnu

L'ingérence, même « humanitaire », reste aujourd'hui illégale. Il existe bien en droit international une obligation pour chaque Etat de réagir à des violations des droits fondamentaux de la personne; elle est corroborée par toute une série de sources juridiques, notamment, les dispositions relatives aux droits de l'Homme énoncées dans la charte des Nations unies (en particulier son article 55 selon lequel « les Nations unies favoriseront...le respect universel et effectif des droits de l'Homme et des libertés fondamentales... »); la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (en particulier son article 28 qui institue un droit pour chaque personne à l'instauration d'un ordre international des droits de l'Homme); la convention contre le génocide de 1948; le statut de la Cour pénale internationale de 1998; et les autres accords et pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. Et ce principe n'est pas nouveau puisque les quatre conventions de Genève de 1949, qui contiennent l'essentiel du droit humanitaire, consacrent dans un article 1 commun l'obligation pour les Etats signataires de « respecter et faire respecter » leurs dispositions... Le principe est d'ailleurs utilisé par la Cour internationale de justice pour condamner les Etats-Unis dans l'affaire des « activités militaires et paramilitaires au Nicaragua » pour « violation de l'obligation de faire respecter le droit humanitaire »; il est rappelé et mis en exergue par la Cour dans son avis consultatif du 9 juillet 2004 sur les conséquences juridiques de l'édification du mur dans les territoires palestiniens (par. 159). La Cour rappelle que l'article 1 s'applique à tous les Etats, liés ou non par les conventions en question, et leur impose de faire respecter les prescriptions de ces instruments : négativement en refusant de reconnaître les situations illicites; positivement en veillant, dans le respect de la charte des Nations unies, à

¹⁷ Amnesty International, *Violations du droit de la guerre par l'OTAN au Kosovo*, Londres, juin 2000.

faire cesser ces situations et à faire respecter par les protagonistes à un conflit le droit international humanitaire.

Mais cette obligation porte sur une intervention non armée; elle ne remet pas en cause l'interdiction d'une intervention armée. Les promoteurs du « droit d'ingérence » soutiennent que la disposition de la charte relative à l'interdiction du recours à la force s'efface devant la protection des droits de la personne¹⁸. Or rien dans le texte de la charte ni dans la pratique internationale ne permet d'étayer cette affirmation. La charte n'autorise le Conseil de sécurité à prendre des mesures coercitives que lorsque la paix est rompue ou menacée : ce qui couvre peut être les cas de violation massive des droits de l'Homme (apartheid, ou génocide); mais pas les cas de détresse humaine qui, malgré leur gravité, ne mettent pas en cause la sécurité internationale. Or ce sont les cas les plus fréquents et les plus graves. Si l'Etat en cause refuse l'assistance humanitaire ou lui fait obstacle, il s'agit d'un abus de souveraineté; mais même un tel abus ne peut justifier le recours à la force, ni de la part d'un Etat ni de la part des Nations unies. Que faire alors ? Entre la guerre intempestive et l'inaction coupable, il existe d'autres options : lorsqu'un Etat est accusé de manquer à ses obligations, il existe des procédures de règlement pacifique des différends prévues dans les différents instruments internationaux précités, et des moyens de pression ou de coercition autres que militaires. La Cour internationale de justice l'a rappelé dans son arrêt du 27 juin 1986 sur l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, confirmant l'inadmissibilité des interventions armées pour assurer le respect des droits humains.

Dès lors, on voit mal pourquoi on abandonnerait les règles internationales positives qui postulent la non intervention dans les affaires intérieures d'un Etat et le non recours à la force. L'introduction d'une « responsabilité de protéger » par la force ne sert qu'à masquer l'existence bien réelle d'une obligation de réaction non armée de la communauté internationale face à de graves violations des droits de la personne et du droit humanitaire, et l'inexécution de cette obligation par les Etats le plus souvent. Dans la plupart des cas, le problème est moins le manque de moyens juridiques que l'absence de volonté politique d'utiliser les mécanismes existants. En effet, les activités humanitaires de secours aux populations victimes de guerres internes ne sont pas une violation du droit traditionnel de non intervention; en réalité on a gonflé abusivement le champ d'application et le contenu du principe de non intervention pour en faire un hypothétique obstacle à ces activités humanitaires légitimes. Et si l'on veut absolument institutionnaliser une intervention militaire contre un gouvernement dictatorial et tyrannique, il faut réformer la charte des Nations unies en prévoyant que le Conseil peut agir non seulement pour garantir la sécurité, mais aussi les autres objectifs inscrits à l'article 1, et en particulier la protection de droits de l'Homme. Et dans ce cas, il faut prévoir l'instauration d'un contrôle juridictionnel qui pourrait être confié à la Cour internationale de justice, qui vérifierait que le Conseil est bien resté dans le cadre de la charte.

¹⁸ Olivier Corten et Pierre Klein, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 165.

L'humanitaire instrumentalisé par le militaire

Les textes internationaux – notamment les rapports du secrétaire général des Nations unies – relatifs au concept de « responsabilité de protéger » sont clairs : la détresse d'une population appelle une assistance humanitaire, puis – en l'absence d'accord entre les intéressés – une intervention politique des Nations unies pour trouver diplomatiquement une solution politique. Mais le militaire ne doit être employé que dans des cas extrêmes et rarissimes. Or c'est le contraire qui se produit : l'humanitaire armé se généralise depuis une décennie sous deux formes principales.

Les opérations civilo-militaires sont la première forme d'instrumentalisation de l'humanitaire. La réflexion débouchant sur une militarisation de l'humanitaire a débuté dans les années 1990, aux États-Unis. Un processus de coordination inter-agences a été mené entre le département d'État, le Pentagone et USAID ; il s'agit d'intégrer les systèmes civils et militaires destinés à gérer les crises. L'objectif était double : rationaliser l'action publique (et ainsi, faire des économies) ; rechercher l'unité de l'effort pour plus d'efficacité militaire. L'idée est d'impliquer les forces armées étasuniennes dans des opérations de stabilisation et de secours d'urgence en même temps que de combat ; ainsi en Afghanistan et en Irak, les PRT (*Provincial Reconstruction Teams*) pratiquent-ils des interventions humanitaires et des actions de reconstruction, mais aussi des missions de renseignement et de propagande. La confusion des genres est totale : le militaire étasunien fait de l'humanitaire un instrument de domination asymétrique de l'ennemi. Ce qui signifie bien sûr la fin de l'humanitaire indépendant, neutre, impartial, garantissant l'accès à toutes les victimes. D'autant que se développent, parallèlement, des sociétés privées d'aide humanitaire, branches des « sociétés privées de sécurité » (les « mercenaires » d'aujourd'hui) : un phénomène encore marginal, mais qui pourrait représenter un danger et une dérive en termes d'éthique

Ce modèle a ensuite été diffusé en Europe au nom de l'interopérabilité entre alliés au sein de l'OTAN ; ainsi en France, le livre blanc sur la défense publié en juin 2008 insiste sur « l'importance des opérations civiles et mixtes civilo-militaires dans la gestion des crises » et affirme rechercher une « synergie entre les composantes militaires et civiles des interventions ». L'aide à la population, les projets de développement économique et culturel s'imposent comme des actions tactiques permettant d'atteindre les objectifs fixés aux armées par les chefs politiques, au même titre que les actions coercitives de sécurité ; le nouveau concept est celui d'« approche globale de la gestion du conflit ». La diffusion des normes anglo-saxonnes est encore facilitée par la politique européenne de sécurité et de défense : cette dernière est fondée sur le principe d'une capacité globale et cohérente pour la prévention et la gestion des crises, comportant des capacités militaires mais aussi des capacités civiles de gestion des crises, pour mener les missions dites de Petersberg (missions humanitaires, de maintien de la paix ou d'évacuation de ressortissants ; désarmement et stabilisation). L'union européenne souligne la complémentarité entre le militaire et l'humanitaire pour la réalisation de ce type de mission. Mais la réalité est moins simple...

La seconde forme d'instrumentalisation consiste dans les missions « intégrées » de maintien de la paix. Car la pratique des armées occidentales se généralise et gagne les troupes de maintien de la paix. A observer les activités de l'ONU depuis le milieu des années 1990, on se rend compte que les opérations humanitaires sont de plus en plus militarisées; le recours aux forces armées dans les tâches d'assistance humanitaire est désormais la règle. Tout comme les armées occidentales ont développé le concept d'actions civilo-militaires, le département des opérations de maintien de la paix des Nations unies a développé la notion de mission « intégrée » ou « multidimensionnelle » : le chef de la mission de paix (représentant spécial du Secrétaire général) dirige les militaires mais coordonne également les agences spécialisées (PAM, UNICEF, HCR, OMS...). Le concept, d'origine militaire, de CIMIC (*Civil Military Cooperation*) peut-être ainsi défini : « la coordination et la coopération, dans l'appui à une mission, entre le commandant et les acteurs civils, incluant la population nationale, les autorités locales, ainsi que les organisations non-gouvernementales et les agences internationales et régionales ». Il s'agit, en nouant des contacts avec les civils, en réalisant des projets de court terme intéressant la population, de « gagner les esprits et les cœurs ». Les *quick impact projects* menés par les unités combattantes sont censés faciliter l'acceptation de la force dans la zone concernée. Il peut s'agir de la création ou de la réfection des infrastructures, d'aide à l'agriculture, de soutien éducatif ou sanitaire... Des directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile (MCDA) ont été adoptées au sein des Nations unies et sont régulièrement mises à jour.

Ces actions d'intégration sont souvent accueillies défavorablement en raison de la confusion des genres qu'elles suscitent dans l'esprit des populations. Ces dernières font-elles la distinction entre des membres d'ONG non armés circulant dans un véhicule tout terrain pour procéder à la distribution de nourriture, des journalistes non armés circulant dans un véhicule tout terrain pour faire un reportage, et des militaires armés circulant dans le même type de véhicule pour réparer un puits avec une équipe du génie ? Alors que pour accéder aux victimes et revendiquer une certaine liberté d'expression, il est indispensable de n'apparaître ni partie prenante dans le conflit, ni dépendant de la politique d'une puissance étrangère, l'amalgame fonctionne au contraire à plein : les ONG sont perçues par les populations afghanes, ivoiriennes ou irakiennes comme « occidentales » et assimilées aux forces d'occupation.

Les effets dommageables de cette confusion sont évidents, tant pour les populations civiles et pour les humanitaires. Pour les populations civiles : soit elles refusent les soins et les vivres des humanitaires, car elles sont attaquées en représailles si elles les acceptent ; soit elles les détournent au profit des belligérants (et donc n'en profitent pas). Pour les humanitaires : soit ils sont confondus avec les militaires ; soit ils ne sont pas considérés comme neutres et impartiaux ; dans tous les cas, ils sont attaqués par les belligérants.

Bien que déployés sur les mêmes zones de conflit, militaires et humanitaires ont en effet des logiques d'engagement différentes. Ils ne poursuivent pas les

mêmes objectifs. Les actions civilo-militaires prônées aux États-Unis et en Europe ne servent qu'à créer un environnement favorable à la force ; l'humanitaire n'y est conçu que comme un outil de gestion des crises. Pour les ONG humanitaires en revanche, une séparation claire doit être établie entre l'activité militaire et leurs actions sur le terrain.

Or, dans le débat qui ne manque pas de les opposer, le militaire l'emporte fatalement sur l'humanitaire. Il est difficilement concevable qu'une opération militaire se limite à des objectifs strictement humanitaires; ce serait un « service minimum humanitaire », alors qu'une intervention militaire doit servir à appuyer ou imposer une solution politique. Une puissance qui déclenche une intervention militaire agit systématiquement en fonction d'objectifs politiques et stratégiques qui sont toujours prépondérants par rapport aux mobiles humanitaires proclamés. Et c'est toujours en fonction de ces mobiles prépondérants qu'une action militaire sera menée. Il n'existe pas de « soldats humanitaires » ; il n'y a que des soldats avec une mission... forcément militaire.

Conclusion

Il faut revenir au droit, abandonner les vagues préceptes moraux, refuser le débat académique fumeux sur les intentions et les motifs. La Commission internationale indépendante sur le Kosovo¹⁹ a proposé de modifier l'article premier de la charte, selon lequel le but des Nations unies serait de « maintenir la paix et la sécurité internationale et le respect des droits de l'Homme », et l'article 24 sur les fonctions et pouvoirs du Conseil de sécurité, pour lui attribuer « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale et le respect des droits de l'Homme fondamentaux ». Outre que la modification de la charte paraît très improbable, cette proposition est superflue : les moyens juridiques et politiques, – autres que militaires ou coercitifs – prévus dans les textes et quelquefois mis en œuvre dans la pratique internationale, suffiraient à la « communauté internationale » pour s'acquitter de la « responsabilité de protéger ». Encore faut-il que les Etats – et en premier lieu les membres permanents du Conseil de sécurité – en aient la volonté.

¹⁹ cf. son rapport, 8 juillet 2009.